



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.5.2017
COM(2017) 523 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Slovénie pour 2017

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovénie pour 2017

FR

FR

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Slovénie pour 2017

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovénie pour 2017

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques¹, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques², et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne³,

vu les résolutions du Parlement européen⁴,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 16 novembre 2016, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁵, qui marque le lancement du Semestre européen 2017 de coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017. Le 16 novembre 2016, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁶, dans lequel la Slovénie est mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2017) 523 final.

⁴ P8_TA(2017)0038, P8_TA(2017)0039 et P8_TA(2017)0040.

⁵ COM(2016) 725 final.

⁶ COM(2016) 728 final.

de la zone euro. Cette recommandation a été approuvée par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017 et adoptée par le Conseil le 21 mars⁷.

- (2) En tant que pays dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, la Slovénie devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation concernant la zone euro, qui est prise en compte dans les recommandations figurant aux points 1 à 3 ci-dessous.
- (3) Le rapport 2017 pour la Slovénie⁸ a été publié le 22 février 2017. Il évaluait les progrès accomplis par la Slovénie dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 12 juillet 2016, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les progrès réalisés par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait également le bilan approfondi effectué en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 22 février 2017⁹. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que la Slovénie connaît des déséquilibres macroéconomiques. Plus particulièrement, les faiblesses dont souffre le secteur bancaire, l'endettement des entreprises et les risques budgétaires sont autant de vulnérabilités. Les déséquilibres portant sur les stocks s'atténuent progressivement en raison d'un retour de la croissance. Le secteur des entreprises a connu un désendettement considérable, et les investissements privés, y compris les investissements directs étrangers, ont repris, bien que le volume des investissements directs étrangers entrants reste faible par rapport à celui des pays voisins comparables. La dette publique a culminé en 2015, et un ajustement à la baisse est attendu dans les prochaines années. Les progrès en matière de restructuration du secteur bancaire ont coïncidé avec une baisse rapide de la proportion de prêts improductifs, qui devrait continuer à diminuer. Les mesures qui s'imposaient pour assainir et restructurer le secteur bancaire, et pour améliorer la gouvernance des entreprises publiques ont été prises par le gouvernement. Les pouvoirs publics doivent toutefois prendre d'autres mesures pour remédier à l'endettement des entreprises et aux faiblesses que connaît encore le secteur financier, afin de garantir la viabilité à long terme des finances publiques et d'améliorer l'environnement des entreprises.
- (4) La Slovénie a présenté son programme de stabilité pour 2017 le 28 avril 2017 et son programme national de réforme pour 2017 le 3 mai 2017. En égard à leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans les programmes des États membres relatifs aux Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période 2014-2020. Comme le prévoit la législation régissant les Fonds ESI¹⁰, la Commission peut demander à un État membre de revoir

⁷ 2017/C92/01.

⁸ SWD(2017) 89 final.

⁹ COM(2017) 90 final.

¹⁰ Article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

et de modifier ses programmes concernés, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre des recommandations par pays pertinentes. La Commission a fourni des lignes directrices supplémentaires relatives à l'application de ces règles¹¹.

- (6) La Slovénie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions transitoires en matière de dette. Dans son programme de stabilité pour 2017, le gouvernement annonce que le déficit nominal s'améliorera pour représenter 0,8 % du PIB en 2017 et se transformera en un excédent équivalant à 0,4 % du PIB en 2020. L'objectif budgétaire à moyen terme – un budget en équilibre structurel, qui ne respecte pas les exigences du pacte de stabilité et de croissance – devrait être atteint à l'horizon 2020. Néanmoins, à la lumière du solde structurel recalculé¹², l'objectif budgétaire à moyen terme ne devrait pas être atteint au cours de la période couverte par le programme. Selon le programme de stabilité, le ratio dette publique/PIB devrait diminuer pour atteindre 77,0 % en 2017, et 67,5 % en 2020. Le scénario macroéconomique sous-tendant ces projections budgétaires est plausible. Dans le même temps, les mesures nécessaires pour garantir le respect des objectifs fixés pour 2017 et au-delà ne sont pas suffisamment détaillées.
- (7) Le programme de stabilité pour 2017 indique que l'incidence budgétaire du flux exceptionnel de réfugiés est importante en 2016 et 2017, et fournit des éléments probants attestant la portée et la nature de ces coûts budgétaires supplémentaires. Selon la Commission, les dépenses supplémentaires éligibles pour l'afflux exceptionnel de réfugiés en 2016 s'élevaient à 0,07 % du PIB. Ce pourcentage est resté stable par rapport au projet de plan budgétaire pour 2017, qui a confirmé les projections du programme de stabilité pour 2016. Pour 2017, le programme de stabilité comprenait une demande atteignant 0,07 % du PIB, dont la Commission examinera l'incidence supplémentaire s'élevant à 0,01 % du PIB. Les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 permettent la prise en charge de ces dépenses supplémentaires, étant donné que l'afflux de réfugiés et les mesures en matière de sécurité sont liés à des circonstances inhabituelles, que leur incidence sur les finances publiques slovènes est importante et que la viabilité de celles-ci ne serait pas compromise si l'on autorisait un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme. Par conséquent, l'ajustement requis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme pour 2016 a été revu à la baisse de façon à tenir compte de ces coûts. En ce qui concerne 2017, une évaluation finale, y compris des montants éligibles, aura lieu au printemps 2018 sur la base des données observées que les autorités slovènes auront fournies.
- (8) Le 12 juillet 2016, le Conseil a recommandé à la Slovénie de réaliser un ajustement budgétaire annuel d'au moins 0,6 % du PIB en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2017. Sur la base des prévisions du printemps 2017 de la Commission, il existe un risque d'écart par rapport à cette exigence en 2017.
- (9) En 2018, à la lumière de sa situation budgétaire et, en particulier, de son niveau d'endettement, la Slovénie devrait poursuivre son ajustement en vue de la réalisation

¹¹ COM(2014) 494 final.

¹² Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, recalculé par la Commission selon la méthode communément convenue.

d'un objectif budgétaire à moyen terme approprié. Selon la matrice d'ajustement communément acceptée au titre du pacte de stabilité et de croissance, cet ajustement se traduit par une exigence de croissance nominale des dépenses publiques primaires¹³ n'excédant pas 0,6 %. Cela correspondrait à un ajustement structurel de 1 % du PIB. À politiques inchangées, il existe un risque d'écart important par rapport à cette exigence en 2018. Selon les projections, la Slovénie devrait se conformer à la règle en matière de dette en 2017 et en 2018. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que la Slovénie doit se tenir prête à prendre des mesures supplémentaires en 2017 et qu'elle devra encore en prendre en 2018 pour se conformer aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Néanmoins, comme prévu dans le règlement (CE) n° 1466/97, l'évaluation des plans et résultats budgétaires devrait tenir compte du solde budgétaire de l'État membre à la lumière des caractéristiques conjoncturelles. Comme le rappelle la Commission dans la communication accompagnant les présentes recommandations, l'évaluation du projet de plan budgétaire pour 2018 et l'évaluation ultérieure des résultats budgétaires de 2018 devront tenir dûment compte de l'objectif consistant à mener une politique budgétaire qui contribue à la fois à renforcer la reprise en cours et à assurer la viabilité des finances publiques slovènes. Dans ce contexte, la Commission se propose de faire usage de la marge d'appréciation applicable en tenant compte de la situation conjoncturelle de la Slovénie. Par ailleurs, l'incertitude est grande en ce qui concerne la position conjoncturelle spécifique de la Slovénie en raison du ralentissement particulièrement important de l'économie de 2008 à 2013 et des grandes réformes structurelles et du secteur bancaire entreprises.

- (10) La loi sur la règle budgétaire adoptée en juillet 2015 a instauré un cadre budgétaire à moyen terme pour les administrations publiques. La mise en application de cette loi requiert que certaines modifications soient apportées à la loi sur les finances publiques. Dans un premier temps, le gouvernement s'était engagé à adopter la loi sur les finances publiques révisée dans un délai de six mois à compter de l'adoption de la loi sur la règle budgétaire. Néanmoins, ce délai a été prolongé à plusieurs reprises et la loi révisée n'a pas encore été soumise au Parlement pour délibération. La révision de la loi sur les finances publiques est l'un des instruments juridiques devant transposer en droit national la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires nationaux; les États membres étaient tenus d'achever cette transposition pour la fin 2013. Les membres du conseil budgétaire ont été désignés le 21 mars 2017.
- (11) Le niveau élevé de la dette publique, à 79,7 % du PIB en 2016, constitue une source de vulnérabilité pour les finances publiques de la Slovénie. La population du pays vieillit plus vite que celle de la plupart des États membres. Des risques élevés pèsent sur la viabilité à long terme des finances publiques de la Slovénie et l'écart de viabilité à long terme du pays est le plus élevé de tous les États membres, ce qui s'explique par la hausse attendue des dépenses publiques liées aux retraites, ainsi que des dépenses en matière de soins de santé et de soins de longue durée.

¹³

Les dépenses publiques nettes comprennent la totalité des dépenses publiques à l'exclusion de la charge d'intérêts, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de Fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux prestations de chômage. La formation brute de capital fixe financée à l'échelle nationale est lissée sur quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes imposées par des mesures législatives sont prises en compte. Les mesures ponctuelles en matière de recettes et de dépenses sont calculées sur une base nette.

- (12) Le gouvernement a présenté des propositions de réforme du système de soins de santé. Le projet de loi sur l'assurance maladie et soins de santé, qui est l'élément central de la réforme, a été soumis à une consultation publique en février 2017 et il devrait être transmis à l'Assemblée nationale d'ici l'été 2017. Le respect du calendrier prévu est important et devrait permettre que la loi entre encore en vigueur en 2017. En décembre 2016, les propositions de modification de la loi sur les services de santé et de la loi sur les droits des patients ont été présentées et la nouvelle loi sur les pharmacies a été adoptée. Les défis qui subsistent portent sur la gouvernance et les résultats des hôpitaux, les soins primaires en tant que sas des soins hospitaliers, les systèmes de paiement des hôpitaux, les évaluations des technologies de la santé et les systèmes d'information. En outre, les avantages d'un système centralisé de passation de marchés publics de produits et services médicaux restent largement inexploités, tandis qu'une nouvelle procédure centralisée d'achat public de médicaments, en préparation, pourrait contribuer à la transparence et au bon rapport coût-efficacité des marchés publics. La réforme des soins de longue durée est un autre défi important. Actuellement, il n'existe pas de système intégré des soins de longue durée en Slovénie. Un projet pilote visant à déterminer les besoins de soins de longue durée est en cours d'élaboration.
- (13) Le livre blanc sur les retraites a été adopté par le gouvernement en avril 2016 et a lancé une consultation publique sur l'avenir du système des retraites. Cependant, les propositions législatives concrètes font toujours défaut. Les autres défis à relever consistent à garantir la viabilité et l'adéquation à long terme du système des retraites en adaptant l'âge légal de départ à la retraite à l'augmentation de l'espérance de vie et en favorisant un départ plus tardif à la retraite, à élargir la couverture des régimes de retraite complémentaires, à tenir compte de la diversité des carrières et à réduire les risques de pauvreté des personnes âgées.
- (14) Le marché du travail et la situation sociale ont continué de s'améliorer. La création d'emplois a augmenté et le chômage est en baisse. La proportion de personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale a diminué, mais reste supérieure à la moyenne de l'Union pour les personnes âgées. L'amélioration du marché du travail offre la possibilité de fournir des emplois à des travailleurs âgés, mais leur taux d'activité reste faible. Il est de plus en plus courant, ces dernières années, que le système d'assurance chômage débouche sur la retraite. Le chômage de longue durée stagne à des niveaux supérieurs à ceux d'avant-crise et touche plus de la moitié des chômeurs. Plus de 40 % des chômeurs de longue durée ont plus de 50 ans et près de la moitié d'entre eux est au chômage depuis au moins deux ans. Une analyse et un plan d'action visant à augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés ont été élaborés et examinés avec les partenaires sociaux. La mise en œuvre opportune du plan d'action peut contribuer à améliorer l'activation des travailleurs âgés. Le taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés reste faible et bien inférieur au niveau d'avant-crise et à la moyenne de l'Union. Le plan de mise en œuvre de la politique active du marché du travail adopté en janvier 2016 s'inscrit dans le droit fil de la politique actuelle, alors que les dépenses dans ce domaine restent faibles. Les travailleurs âgés et peu qualifiés continuent d'être sous-représentés parmi les bénéficiaires des mesures de politique active du marché du travail. La segmentation du marché du travail reste un défi malgré la réforme de 2013.
- (15) Même s'il reste élevé, le niveau des prêts improductifs connaît une forte diminution. La Banque de Slovénie a introduit un certain nombre de mesures qui incitent les banques à réduire durablement leurs prêts improductifs. Les pressions en faveur du

désendettement ont commencé à diminuer, mais le flux des crédits aux entreprises continue de se contracter. Les progrès réalisés par les entreprises en matière de désendettement ont été inégaux. La consolidation et la restructuration du secteur bancaire se poursuivent, avec la fusion de trois banques en 2016. La privatisation de la Nova Ljubljanska Banka est prévue pour décembre 2017. La révision du cadre législatif a encore renforcé la capacité de restructurer des entreprises de la société de gestion des actifs bancaires. L'improductivité des prêts aux PME reste fréquente. Afin de résoudre ce problème, la Banque mondiale a contribué à mettre au point une stratégie systématique de restructuration des prêts improductifs aux PME. En outre, le gouvernement a adopté un projet de loi instaurant un registre central des crédits afin de permettre une gestion plus efficace des risques et de réduire le risque d'endettement.

- (16) L'accès des entreprises solvables à d'autres sources de financement est très limité. Le Fonds slovène des entreprises et la Slovenska izvozna in razvojna banka (SID bank) ont principalement introduit de nouveaux instruments de prêt pour PME, y compris des solutions telles que les microcrédits. Un régime national d'investissement en capital d'amorçage a été créé en 2016 par la Fonds slovène des entreprises et a bénéficié à moins de cinquante PME. D'autres instruments financiers, y compris le capital-risque et le financement sur fonds propres avec recours aux Fonds structurels et d'investissement européens, pourraient constituer une source majeure de financement supplémentaire mais ils restent largement inexploités.
- (17) La mise en œuvre de la stratégie de développement de l'administration publique pour la période 2015-2020 est en cours et des progrès ont été réalisés. Néanmoins, certaines mesures, telle l'adoption de la loi sur la fonction publique, ont encore été reportées. Selon les estimations, le programme gouvernemental de réduction de la charge administrative aurait permis d'économiser au total 365 000 000 EUR entre 2009 et 2015 et près de 60 % des 318 mesures de réduction de la charge administrative ont été prises. L'investissement privé continue de se heurter à des procédures administratives complexes et lentes, en particulier dans les secteurs de la construction et de l'aménagement du territoire. Bien que l'efficacité et la qualité du système judiciaire aient continué de progresser, il faut toujours énormément de patience pour obtenir une première audience dans les affaires commerciales et il est impossible de déposer une plainte par voie électronique. Malgré l'adoption d'importantes réformes de lutte contre la corruption, comme le programme de tolérance zéro envers la corruption, la perception de la corruption reste négative et semble influencer les décisions des entreprises. Des progrès ont été réalisés dans un premier temps en matière de réglementation des professions, mais les réformes se sont ensuite ralenties. La levée des obstacles restrictifs dans la réglementation des professions pourrait attiser la concurrence sur ces marchés.
- (18) Le rôle de l'État dans l'économie reste majeur en dépit du programme de privatisation engagé en 2013. L'État est le principal employeur, gestionnaire d'actifs et détenteur de dettes d'entreprise en Slovénie. Ce haut degré d'étatisme, conjugué à une gouvernance médiocre des entreprises, a eu des répercussions budgétaires et économiques considérables. Celles-ci sont estimées à 13 000 000 000 EUR (environ un tiers du PIB) pour la période 2007-2014 et sont dues principalement aux mesures de stabilisation du secteur financier et au manque à gagner des entreprises publiques par rapport aux sociétés privées. Les résultats des entreprises publiques ont commencé de s'améliorer, soutenus par un nouveau système de gouvernance, mais tout risque n'est pas écarté. À la fin 2015, la rentabilité des entreprises gérées par le

Slovenian Sovereign Holding était en progrès, même si l'objectif intermédiaire fixé dans la stratégie de gestion n'était pas atteint. En janvier 2017, le gouvernement a approuvé un plan de gestion des actifs pour 2017 dans lequel figurent les indicateurs de performance de chaque entreprise publique et une liste actualisée des actifs à céder. Parallèlement, une révision de la stratégie de gestion des actifs, approuvée par le Parlement national dès 2015, est toujours en suspens, le gouvernement ayant reporté sa décision au second semestre 2017. Bien qu'un nouveau président du conseil d'administration ait été désigné à la fin du mois de février 2017, l'intégralité du conseil de surveillance n'est pas encore en place.

- (19) Dans le cadre du Semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Slovénie et elle l'a publiée dans son rapport 2017 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Slovénie les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Slovénie, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union européenne par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.
- (20) Le Conseil a examiné le programme de stabilité à la lumière de cette évaluation et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis¹⁴.
- (21) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme et le programme de stabilité. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 sont prises en compte dans les recommandations figurant aux points 1 et 3 ci-dessous,

RECOMMANDÉ que la Slovénie s'attache, en 2017 et 2018:

1. à poursuivre sa politique budgétaire conformément aux exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, ce qui implique un important effort budgétaire pour 2018; à veiller, lorsqu'elle prend des mesures, à mener une politique budgétaire qui contribue à la fois à renforcer la reprise en cours et à assurer la viabilité des finances publiques slovènes; à adopter et à mettre en œuvre la proposition de réforme du système de soins de santé et à adopter le plan de réforme des soins de longue durée, d'amélioration du rapport coût-efficacité, d'accessibilité et de qualité des soins; à exploiter pleinement le potentiel d'un système centralisé de passation de marchés dans le secteur de la santé; à adopter les mesures nécessaires pour garantir la viabilité et l'adéquation à long terme du système des retraites;
2. à redoubler d'efforts pour accroître la capacité d'insertion professionnelle des travailleurs peu qualifiés et des travailleurs âgés, notamment en prenant des mesures ciblées d'activation et d'apprentissage tout au long de la vie;
3. à améliorer les conditions de financement, y compris en facilitant la résolution durable des prêts improductifs et l'accès à d'autres sources de financement; à veiller à l'application intégrale de la stratégie de la société de gestion des actifs bancaires; à réduire la charge administrative que les règles d'aménagement du territoire et les permis de bâtir font peser sur les entreprises et à assurer la bonne gouvernance des entreprises publiques.

¹⁴

Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*